

EL PESO ANDINO: IMPULSO FINANCIERO AL COMERCIO INTERNACIONAL

Discurso pronunciado por el doctor Hugo Palacios Mejía, Gerente General del Banco de la República*

Introducción

Agradezco el honor que me ha hecho el Director del Fondo Andino de Reservas, al designarme para llevar la palabra en este acto, que celebra la creación del "peso andino". Es éste uno de los pocos avances que se han hecho recientemente en favor de la integración andina; y prueba que a pesar de las enormes dificultades subsiste todavía el deseo de alcanzarla, porque todos sabemos que la necesitamos.

Debemos a la visión y al impulso del Presidente Belaúnde la creación del "peso andino". Otros jefes de Estado compartieron su iniciativa; basta recordar cómo, en el mes de junio del presente año, en el foro que tuvo lugar en Cartagena sobre la deuda externa latinoamericana, el Presidente Betancur de Colombia expresó su apoyo. Y la administración y el directorio del Fondo Andino de Reservas hicieron valiosos aportes técnicos para desarrollar la propuesta. Nosotros mismos, en el Banco de la República, hemos procurado desde el principio contribuir a convertirla en realidad.

La integración económica andina tiene por objeto principal aumentar el comercio entre los países de la subregión, porque se sabe que ello permitirá usar mejor nuestros recursos y, por lo tanto, dar más empleo y atender mejor las necesidades de nuestros compatriotas. Pero una de las dificultades que enfrenta a menudo la expansión del comercio consiste en la escasez de medios de pago para cancelar los saldos que resultan entre los países miembros; y esa dificultad conduce a soluciones simplistas tales como suspender el comercio. Por supuesto, es posible que la escasez provenga de problemas estructurales en la economía de los países y, en tal evento, debe resolverse haciendo reformas de fondo. Pero es posible, también que provenga de problemas transitorios y, en este caso, es indispensable tener instrumentos de alivio que permitan la continuidad o el ajuste gradual en los flujos de comercio. Hemos creado el "peso andino" con el ánimo de que sea uno de esos mecanismos que facilitan mantener y aumentar el comercio a pesar de los desajustes transitorios.

De acuerdo con el sistema que ha organizado el Fondo Andino de Reservas, éste emitirá "pesos andinos" hasta por una suma equivalente a US\$ 80 millones, y los repartirá entre los países miembros, en proporción a sus aportes al Fondo. Los países pueden usar el peso andino para pagar, dentro de ciertos límites, los saldos que resulten a su cargo en el comercio con los otros países miembros. El país que recibe "pesos andinos" en pago gana intereses sobre ellos y puede convertirlos en divisas de libre uso en el Fondo, aunque se recomienda que los conserve por algún tiempo. El país que paga con pesos andinos se compromete a adquirir una suma igual en el Fondo, al finalizar cierto plazo. Es, pues, un sistema de crédito multilateral, administrado y garantizado por el Fondo Andino de Reservas.

Quisiera enseguida hacer algunos comentarios sobre las consecuencias lamentables que la crisis latinoamericana produjo en el comercio andino; describir las experiencias recientes con los mecanismos de cooperación financiera que existen en el ámbito latinoamericano y que benefician a nuestros países; y mostrar cómo el "peso andino" es un avance dentro de esos mecanismos, y contribuye al alivio de la crisis. Resaltaré sus aspectos prácticos, y su originalidad. En particular, me referiré al garante y administrador del "peso andino", es decir, al Fondo Andino de Reservas, porque es obvio que la fortaleza del sistema depende de la confianza que merezca la institución que lo administra. Por último, subrayaré las condiciones que requiere el "peso andino" para cumplir en forma adecuada sus objetivos, y los caminos que señala para que los dirigentes políticos y los técnicos de nuestra región avancen, aún más, en el propósito de integrar nuestros países y nuestros pueblos.

I. Las condiciones que propiciaron el surgimiento del "peso andino"

Sin duda, en el presente siglo la década de los años 80 ha sido uno de los períodos más difíciles para la economía mundial y, especialmente, para la latinoamericana.

* En representación del directorio del Fondo Andino de Reservas, durante el acto realizado en Lima para celebrar la creación del "peso andino".

Entre las causas externas de estas dificultades cabe señalar la brusca modificación en las políticas económicas de las naciones industrializadas, que para reducir su inflación y sus desequilibrios fiscales o de balanza de pagos recurrieron en buena hora a drásticas políticas de ajuste. Olvidaron, sin embargo, que en el mundo integrado de nuestros días sus decisiones afectan a todos los países en desarrollo y que, por lo tanto, deberían tomarlas adoptando medidas compensatorias que facilitaran a éstos atenuar sus impactos negativos y aprovechar cabalmente las oportunidades que ofrecen. En cambio, medidas como las que condujeron al aumento de las tasas de interés, a una reducción inicial de la demanda, y a la adopción de prácticas proteccionistas en los países desarrollados, llevaron a grandes desajustes en los sectores externos de nuestras economías. Y como es cierto aquello de que un mal engendra otros, nos forzaron también a adoptar otras prácticas proteccionistas que, de continuar, precipitarán una espiral de pobreza.

Pero, por supuesto, nuestras dificultades obedecen también a causas internas. Entre éstas se puede mencionar el uso excesivo del endeudamiento externo en la mayor parte de nuestras economías, lo cual las hace muy vulnerables frente a las acciones comerciales o financieras de otros países o de las entidades de crédito. Igualmente, vale la pena hacer énfasis en las políticas de tipos de cambio artificiales, que motivaron el deterioro de las exportaciones en algunos de nuestros países, y alentaron la propensión a importar con perjuicio de sus balanzas de pagos.

Estos acontecimientos, de por sí delicados, se agravaron con la virtual suspensión del financiamiento externo por parte de los bancos para América Latina, a raíz de la crisis de pagos de México en 1982. Como consecuencia se produjo una reducción en el flujo neto de capitales, de alrededor de US\$ 16.700 millones en 1982 a US\$ 3.200 millones en 1983 (1). Además, la persistencia de tasas de interés reales muy elevadas llevó a que en varios países de la región el movimiento neto de capitales fuese negativo, debido a las cuantiosas transferencias que tuvieron lugar para atender el servicio de la deuda.

Todos estos hechos han impedido el crecimiento de las exportaciones regionales y han impuesto mayores obstáculos al proceso de ajuste externo de nuestras economías. Por eso el ajuste hubo de hacerse, en gran medida, a través de una severa recesión interna, con reducción de las importaciones y mediante el expediente de devaluaciones competitivas. En efecto, en 1983 la situación económica empeoró ostensiblemente en los países del Grupo Andino, que tuvieron en conjunto un descenso del PIB del 4% como promedio ponderado; en 1982 el crecimiento había sido de 0.5%, que, aunque positivo era ya notoriamente inferior a las posibilidades históricas de nuestros países (2).

Por su parte, en 1983 se logró un ajuste del sector externo verdaderamente impresionante. El superávit comercial para los países de la subregión andina pasó de US\$ 875 millones en 1982 a US\$ 7.840 millones en 1983 y para el total de América Latina y el Caribe de US\$ 7.536 millones a US\$ 28.501 millones en el mismo período. A su turno, el déficit en cuenta corriente se redujo para los primeros de US\$ 10.035 millones en 1982 a US\$ 202 millones en 1983 y para los segundos de US\$ 40.319 millones a US\$ 14.025 millones. Sin embargo, debe advertirse que este significativo ajuste tiene su explicación principal en la abrupta caída de las importaciones. En efecto, las correspondientes a los países de la ALADI se redujeron en 45.2% entre 1981 y 1983 y las exportaciones decrecieron —5.6% en el mismo lapso (3).

Esta contracción de la ALADI afectó casi exclusivamente el comercio regional pues las exportaciones extrarregionales no tuvieron cambios significativos en los dos últimos años, y las intrarregionales totales se redujeron en 39.2% y en 42.4% excluido el petróleo (4). En lo que respecta al Grupo Andino, las ventas con destino a la misma subregión disminuyeron 15.7% y las totales 8.6%, entre 1982 y 1983 (5).

La triste verdad es, pues, que la reducción del comercio recayó principalmente en las compras provenientes de la misma región. Si bien es cierto que en ello influyó la contracción en el ingreso y la demanda, no cabe duda que también es nuestra la responsabilidad porque adoptamos en todos los países políticas que lesionaron las corrientes de intercambio regional, y porque no supimos, ni hemos sabido aún, diseñar sistemas que protejan en forma especial nuestros procesos de integración en coyunturas como las que padecemos.

Muchos ajustes de fondo eran necesarios; muchos se están haciendo. Pero, en cualquier caso, es evidente que requerimos crear sistemas que los hagan menos traumáticos, y que protejan el proceso de la integración. El "peso andino", aunque es un comienzo modesto, tiene el mérito de abrir nuevos y promisorios horizontes.

II. Mecanismos de cooperación financiera regional

Para comprender el valor de las alternativas que señala la creación del "peso andino", es útil hacer una breve reseña de los mecanismos que ya existen en América Latina para apoyar el sector externo de nuestros países.

(1) FAR: Memoria Anual 1983-1984, Bogotá, septiembre de 1984.

(2) Ibid.

(3) Ocampo José Antonio. Reformas al Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, Fedesarrollo, Mimeo, Cuadro 1.

(4) Ibid.

(5) De US\$ 26.194.7 millones en 1982 a US\$ 23.934.8 millones en 1983. Cifras tomadas del documento FAR Memoria Anual 1983-1984.

En el marco de la integración regional existen diversos mecanismos de cooperación financiera. Entre éstos hay que destacar los "convenios de crédito recíproco" que mantienen países miembros de la ALADI, y los convenios suscritos por los países que se han adherido al "Acuerdo de Santo Domingo". Además de lo anterior, cuenta la región con créditos y acuerdos bilaterales entre los países para el financiamiento de las exportaciones. En el Grupo Andino tenemos, además, el Fondo Andino de Reservas, cuyo objeto central es apoyar a los países asociados cuando se ven en situaciones de déficit de sus balanzas de pagos.

El mecanismo de "compensación multilateral y crédito recíproco" opera en los países de la ALADI y en la República Dominicana. Consiste esencialmente en que los bancos centrales se conceden recíprocamente líneas de crédito para facilitar el comercio entre los países signatarios. Los saldos que arroje el comercio entre tales países se liquidan y cancelan cada cuatro meses.

El Acuerdo de Santo Domingo es un sistema de ayuda financiera, complementario al convenio de pagos y crédito recíproco. Cuando un país carece de recursos para cancelar los saldos que aparecen a su cargo en los acuerdos de compensación, los demás suministran temporalmente los recursos para ello. En dicho acuerdo se contempla también el otorgamiento, en forma conjunta, por parte de todos los países miembros, de financiación a cada país que tenga problemas de balanza de pagos o una situación de iliquidez provocada por catástrofes naturales.

Estos mecanismos han sido, sin duda alguna, una contribución valiosa al avance del proceso de integración económica y, especialmente, comercial. En efecto, ellos han facilitado el intercambio regional porque evitan que en cada compraventa haya que realizar operaciones de transferencia de divisas, disminuyen los costos financieros inherentes a las transacciones comerciales y facilitan el financiamiento en el corto plazo.

El éxito de estos acuerdos de pago se refleja en el crecimiento sostenido que, desde que se iniciaron, ha tenido el comercio intrarregional dentro del comercio que los países signatarios tienen con todos los países del mundo. Sin embargo, en los años recientes la participación del comercio regional ha presentado una baja hasta situarse en 12% del total en 1983.

Por otra parte, más del 30% de las operaciones en el mercado de la ALADI han sido canalizadas a través de este mecanismo, y sólo el 20% de su valor se ha cancelado mediante transferencias efectivas de divisas, lo cual, como dijimos, significó para la región menores trabas en los flujos de divisas y menores costos en las transacciones. Aunque estos mecanismos están lejos de ser suficientes frente a las necesidades de las economías latinoamericanas, sí han sido, pues, de gran ayuda.

Ahora bien, ¿qué podemos pensar de la entidad que ha de administrar el "peso andino"?

Nuestros países constituyeron el Fondo Andino de Reservas en noviembre de 1976, con el deseo de contar con una institución que diera ayuda financiera para superar los desequilibrios de las balanzas de pago de los miembros, y que contribuyera a mejorar la liquidez de sus bancos centrales y a coordinar sus políticas monetarias. Desde que inició operaciones, en junio de 1978, el Fondo ha cumplido cabalmente con tan delicada misión. Lo ha hecho con préstamos para apoyo de programas de ajuste de las balanzas de pagos, con préstamos de corto plazo para atender insuficiencias transitorias de liquidez, y con operaciones "swaps" para proveer a los bancos centrales de divisas a cambio de otras monedas. Igualmente, esa entidad presta el servicio de depósitos a plazo fijo, que se amplió en 1984 a entidades como la Corporación Andina de Fomento; y el de fideicomiso de fondos, que no está limitado a los bancos centrales.

Cabe anotar la capacidad de adaptación de la entidad a las nuevas circunstancias imperantes en la coyuntura internacional. Así, ella instituyó los servicios de préstamos de corto plazo y de operaciones "swaps" a partir del año 1983, como medida de alivio a las difíciles circunstancias que afrontaban los países miembros.

Desde el segundo semestre de 1980 el Fondo ha otorgado préstamos de balanza de pagos por valor de US\$ 369.3 millones, y de corto plazo por valor de US\$ 119.0 millones (6). Cabe señalar, además, el buen desempeño de la entidad en cuanto a su evolución financiera y su solvencia. Efectivamente, el capital suscrito ha pasado de US\$ 240 millones en su iniciación a US\$ 400 millones en 1983, de los cuales el capital pagado asciende en la actualidad a US\$ 356.9 millones. Por su parte, los activos se han incrementado notablemente desde el segundo semestre de 1980, y hacia fines de noviembre del presente año se situaban en US\$ 828.0 millones. Y por supuesto, es muy satisfactorio registrar que obtuvo utilidades en igual periodo por US\$ 163.8 millones.

De otra parte, el Fondo ha hecho estudios y contactos para mejorar la coordinación de las políticas de los países miembros en materias cambiarias y financieras.

Todo lo anterior pone de presente el afortunado desempeño del Fondo, y la idoneidad de las administraciones que tiene y ha tenido. El Fondo, pues, es un excelente garante para el funcionamiento del "peso andino".

(6) Este último corresponde al 30 de noviembre de 1984.

III. El "peso andino"

En la Conferencia Económica Latinoamericana llevada a cabo en Quito a principios de este año, a raíz del problema de financiamiento por el que atraviesa Latinoamérica, se recomendó la creación de mecanismos de apoyo para la expansión del comercio intrarregional, y fortalecer los mecanismos de compensación y de crédito recíproco. Con tales propósitos, la Conferencia encomendó adelantar los estudios pertinentes.

Algunos bancos centrales propusieron como alternativa que los países superavitarios de la región recibieran, como parte de pago, la moneda nacional de los países deficitarios, considerándose tal mecanismo como un efecto real de integración. La utilización de las monedas domésticas de los países deficitarios estaría sujeta a mantener, por parte de esos países deficitarios el buen valor frente a su inflación interna y devaluación de su moneda.

El Banco Central de la Reserva del Perú, por instrucciones del Presidente de ese país, Don Fernando Belaúnde Terry, planteó en el seno de la reunión del Fondo Andino de Reservas en septiembre pasado, la creación del "peso andino". La ponencia fue acogida por los bancos centrales miembros que la consideraron de especial trascendencia para el logro de los fines propuestos por la Conferencia Económica Latinoamericana. Por lo tanto, se recomendó a la Presidencia Ejecutiva del FAR adelantar el estudio que permitiera la creación del "peso andino".

Entre las consideraciones básicas que hizo el Fondo en el documento sobre el "peso andino" que se sometió a la decisión del directorio, resalta la conveniencia de aplazar transitoriamente el uso de divisas en las transacciones comerciales entre los países andinos. Lo ideal sería que existiese la posibilidad de que todas las transacciones que se lleven a cabo en la subregión, fuesen cubiertas por un medio de pago que no requiriera convertibilidad, pero los países andinos están lejos de tener el grado de integración y de evolución institucional que ello requeriría. El "peso andino" no es, pues, el ideal, pero constituye un avance notable. Su éxito depende de su aceptación por los bancos centrales como medio de pago, y de que lo preserven como un activo en sus reservas. Por supuesto, para asegurar ambos objetivos se ha previsto que el Fondo Andino de Reservas lo pueda convertir en divisas de libre uso internacionalmente, cuando los bancos centrales tenedores así lo pidan, dentro de las reglas establecidas. El "peso andino" será, pues, un título de deuda y por eso, para que sirva como instrumento de pago de algunas transacciones subregionales, es necesario que cuente con determinadas características que hagan atractivo su uso. Vale la pena enumerar, entre ellas, que emplearlo no debe resultar más costoso que recurrir a otras alternativas en el mer-

cado internacional y, al mismo tiempo, debe ser un instrumento financiero, seguro, líquido y rentable para quien lo recibe en pago.

Es importante poner énfasis en que, para que el "peso andino" logre sus objetivos, es indispensable, según se anotó en el estudio del FAR, que se cumplan las siguientes condiciones:

"a) Que el nuevo medio de pago sea un título emitido, dentro de límites precisos y respaldado por una entidad financiera solvente y líquida, como el FAR;

"b) Que el uso de la nueva liquidez por los bancos centrales del Grupo Andino esté sujeto a compromisos estrictos de recomposición de las tenencias;

"c) Que los bancos centrales que reciban los títulos lo hagan sobre una base voluntaria" (7).

De no cumplirse los anteriores requisitos se correría el peligro de obtener resultados indeseables, como sería la reducción del intercambio subregional, al crear resistencias al comercio mutuo o al debilitar las instituciones financieras subregionales.

El Fondo Andino de Reservas entregará a cada Banco Central una cantidad de "pesos andinos" proporcional a su aporte. Los bancos centrales, dentro de ciertos límites, podrían usar los "pesos andinos" para cancelar los saldos que resultaran a cargo suyo en el comercio subregional. El banco receptor ganaría intereses sobre los "pesos andinos" recibidos y podría, si fuera indispensable, pedirle al FAR que los convirtiera en divisas de universal aceptación. Pero, a su vez, el banco que pagó con ellos tendrá la obligación de comprar dentro de un plazo fijado una suma equivalente al FAR, es decir, deberá "reconstituir su posición" en "pesos andinos".

En una primera etapa y mientras logra una amplia aceptación, puede decirse que la creación del "peso andino" equivale a un sistema de crédito multilateral rotativo entre nuestros bancos centrales, gerenciado por el FAR, el cual otorgaría los créditos, los cuales serían compensados por igual monto y plazo por otros bancos centrales. Esta condición garantiza que la entidad emisora del título, el FAR, no tenga que hacer uso finalmente de sus propias divisas. Sin embargo, con el fin de dar seguridad al instrumento, éste tendrá liquidez primaria, es decir posibilidad de cambiarlo en el Fondo por divisas universalmente convertibles. Por su parte, los bancos deudores deben comprometerse a cancelar a su vencimiento en divisas convertibles las deudas que pagaron con estos títulos, o, en otras palabras, a recomponer sus posiciones iniciales. En este sentido el instrumento es relativamente original y se diferenciaría del Derecho Especial de Giro,

(7) FAR. Emisión de un título del FAR como medio de pago subregional, Bogotá, octubre 31 de 1984.

para el cual no existe liquidez primaria por parte del Fondo Monetario Internacional, ni la obligación de recomposición de tenencias.

Puesto que se ha previsto que dicho título pueda utilizarse en los pagos a cualquiera de los otros bancos centrales, ello tendría ventajas operativas frente a la alternativa de obtener crédito bilateral dentro del Grupo Andino, aun si el crédito fuera obtenido en las mismas condiciones financieras que el "peso andino"; otra de las ventajas del instrumento es que permite mantener o ampliar las exportaciones al interior de la región, en condiciones rentables o competitivas para el banco central que lo recibe en forma de pago.

En lo que respecta a las características de emisión, es necesario que el "peso andino" tenga una equivalencia de valor en alguna moneda o combinación de monedas convertibles, como por ejemplo el dólar. Ello elimina riesgos cambiarios para los tenedores, como los que resultarían de utilizar una denominación nueva, con valor intrínseco sujeto a las diferencias que existen en nuestras economías, en materia de tasas de inflación, devaluación, políticas económicas, etc.

El Fondo Andino de Reservas ha recomendado que los bancos centrales o las entidades autorizadas retengan durante un plazo de 180 días los "pesos andinos" que reciban en pago, garantizando, sin embargo, su liquidez primaria con el fin de que el instrumento sirva efectivamente para aumentar los medios de pago en la subregión. Paralelamente se ha recomendado un monto de emisión equivalente a unos US\$ 80 millones, el cual resulta compatible con los límites de solvencia y de liquidez del Fondo. Esta cantidad puede significar un aporte positivo a las transacciones regionales que en la actualidad ascienden alrededor de US\$ 450 millones, si se excluyen los combustibles.

Resulta conveniente que no existan disposiciones que limiten la posibilidad de que haya en el futuro otros adquirentes o tenedores de los "pesos andinos" y, así mismo, debe dejarse la suficiente flexibilidad para modificar los límites, condiciones y usos, a medida que el nuevo título pruebe su capacidad real de ahorrar liquidez y servir de activo financiero. Igualmente, es deseable que en la medida en que adquiera mayor desarrollo pueda transarse en un mercado secundario.

IV. Consideraciones finales

En los últimos años el proceso de integración ha sufrido un notable retroceso, debido a la situación de recesión que enfrentan las distintas economías

latinoamericanas y, en particular, a las dificultades de liquidez que han llevado a un debilitamiento del intercambio comercial, especialmente severo en el caso del comercio intrarregional. Ello, en razón a que la estrechez de pagos en la región condujo a la imposición de una serie de barreras proteccionistas y al incumplimiento de la mayor parte de los compromisos adquiridos en el marco de la integración regional. Sin embargo, es preciso poner énfasis en que en este contexto y aún con anterioridad a la crisis, los acuerdos de financiamiento y de pagos han sido quizás los únicos mecanismos de integración que han funcionado a cabalidad y se han preservado, mostrando así sus virtudes para evitar un mayor colapso del comercio en la región.

No obstante, la insuficiencia de estos mecanismos se ha hecho manifiesta ante la magnitud de la crisis, lo que ha dado lugar al surgimiento de nuevas propuestas indispensables para contribuir a superar la escasez de divisas en la región e imprimir un nuevo impulso a las exportaciones del área. En este contexto se enmarca la iniciativa del "peso andino".

Vale la pena insistir en que sin el concurso del Fondo Andino de Reservas, no habría sido posible poner en marcha este nuevo instrumento de integración. La solvencia, liquidez y confiabilidad del Fondo permiten que se constituya en la entidad financiera que administre, garantice y desarrolle este nuevo medio de pago.

El "peso andino" es, sin embargo, apenas un instrumento dentro del proceso de integración; y no debemos olvidar que ésta exige fortalecer los mecanismos tradicionales de integración comercial.

Ha sido necesario sacrificar muchas cosas en nuestros países para hacer frente a la crisis. Pero el acto de hoy es testimonio de que, a pesar de ella, queremos avanzar en el proceso de la integración.

Finalmente, en nombre de todos los miembros del Directorio Ejecutivo del Fondo Andino de Reservas, quiero expresar al señor Presidente don Fernando Belaúnde Terry el más vivo reconocimiento por su generosa invitación para visitar Lima con motivo de la creación del "peso andino", iniciativa suya. La oportunidad ha sido en extremo valiosa para intercambiar ideas sobre otros asuntos de interés para nuestros países. Esto ha sido posible gracias a la cordial hospitalidad con que hemos sido recibidos, y que agradecemos a usted señor Presidente, a las otras autoridades del Perú y a su gran pueblo.